



Conseil économique et social

Distr. générale
14 février 2018
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-septième session

New York, 23-27 avril 2018

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

Préparation des institutions et des politiques en vue d'assurer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 : renforcement des capacités et mobilisation, répartition et administration efficaces des ressources budgétaires consacrées à la mise en œuvre du Programme 2030

Renforcement des capacités et mobilisation, répartition et administration efficaces des ressources budgétaires consacrées à la mise en œuvre du Programme 2030

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Juraj Nemec, membre du Comité, en consultation avec Bridget Katsriku et Lamia Moubayed, membres du Comité, pour qu'il l'examine et y donne suite, selon que de besoin.

* E/C.16/2018/1.



Renforcement des capacités et mobilisation, répartition et administration efficaces des ressources budgétaires consacrées à la mise en œuvre du Programme 2030

Résumé

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne l'importance du financement public, national et international, dans la fourniture de biens et de services essentiels. Le rôle de premier plan du financement et des moyens de l'assurer dans la réalisation des objectifs de développement durable a été évoqué dans le Programme d'action d'Addis-Abeba et au cours de divers débats à l'Organisation des Nations Unies, notamment au Conseil économique et social. L'auteur vise à préciser le rôle des pouvoirs publics et des institutions dans la mobilisation, la répartition et l'administration efficaces des ressources budgétaires et dans la constitution concomitante de capacités, dans l'objectif de disposer de moyens de contribuer à la réalisation des objectifs.

L'auteur, soucieux de présenter un cadre cohérent, fait la synthèse des trajectoires, tendances et défis historiques récents en matière de finances publiques. Après avoir présenté le contexte, il expose les enseignements des données d'expérience nationales et les débats théoriques connexes, tout en mettant l'accent sur la structure et l'efficacité des finances publiques.

L'auteur présente les régimes fiscaux, les politiques et les réformes et constate que les recettes fiscales constituent la principale source de financement du secteur public. Il rappelle qu'il incombe aux pouvoirs publics d'instaurer un climat propice à l'entrepreneuriat et que les ressources budgétaires limitées des pays à faible revenu constituent un véritable défi. Il souligne le caractère essentiel de l'efficacité et de l'efficacités des pouvoirs publics dans l'affectation des ressources ainsi que les problèmes rencontrés, tels que les ingérences politiques. La gestion des ressources est examinée aux niveaux microéconomique et macroéconomique, ainsi que les défis en matière de prévention de la corruption dans la passation de marchés publics, d'établissement de rapports et de comptabilité. Des précisions sont fournies quant aux contributions éventuelles des partenariats et de la participation, de l'administration en ligne, des contrôles rationnels et des mécanismes d'audit.

Le présent rapport souligne un certain nombre de recommandations de politiques générales pour résoudre les problèmes précités, destinées à contribuer à la bonne réalisation des objectifs. Le message essentiel à tirer de toutes ces recommandations est qu'il importe que les États prennent d'urgence des mesures pour améliorer les régimes fiscaux, incorporer les techniques modernes selon que de besoin, promouvoir l'emploi de mécanismes analytiques et de sources de données, faciliter les changements grâce à la législation, promouvoir l'aide internationale à l'intention des pays à faible revenu disposant de ressources budgétaires limitées, réaliser des évaluations efficaces des incidences de la réglementation, concevoir des cadres budgétaires à moyen terme, constituer des partenariats secteur public-secteur privé-société civile, adopter des mesures rationnelles de lutte contre la corruption et mettre en place des mécanismes bien organisés de respect du principe de responsabilité, dont des systèmes de contrôle interne et externe et des systèmes d'audit dans le secteur public.

I. Introduction

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 énonce 17 objectifs de développement durable, assortis de principes directeurs, de dispositions et de cibles concernant la manière de les atteindre. Il souligne que les ressources financières, à la fois nationales et internationales, seront cruciales pour la fourniture de biens et de services essentiels. L'objectif n° 17 comporte cinq cibles spécifiques relatives aux finances ; la cible 3, en particulier, souligne la nécessité de mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances pour concrétiser les aspirations énoncées dans le Programme 2030. Les administrations et organismes publics jouent des rôles essentiels non seulement dans la mobilisation mais aussi dans la répartition et la gestion des ressources publiques.

2. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, qui fait partie intégrante du Programme 2030, a contribué à replacer dans leur contexte les moyens de réaliser les objectifs et les cibles grâce à l'adoption de politiques et mesures concrètes et a réaffirmé la volonté politique résolue des pays de faire face aux problèmes de financement et de créer, à tous les niveaux, un environnement propice au développement durable, dans un esprit de partenariat et de solidarité planétaires. Au deuxième Forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement, qui s'est tenu en mai 2017 à New York, les États Membres ont pris de nouveaux engagements concernant la mise en œuvre des politiques et des recommandations afin de garantir la fourniture, d'une manière générale et en temps voulu, des moyens d'atteindre les objectifs.

3. Les pouvoirs publics se sont engagés à prendre diverses mesures en vue de renforcer la mobilisation, la répartition et la gestion des ressources nationales et sont conscients que l'action est nécessaire dans de nombreux domaines. Il s'agit entre autres de promouvoir des politiques économiques, sociales et environnementales rationnelles, de renforcer la transparence et la participation dans le processus d'établissement du budget, d'assurer l'équité, l'efficacité et l'efficacité des régimes fiscaux, de lutter contre la corruption et d'améliorer la transparence et le respect du principe de responsabilité dans le monde de l'entreprise et dans l'administration, de renforcer les mécanismes nationaux de contrôle, d'appuyer les banques de développement nationales et régionales, de renforcer les capacités techniques, financières et techniques des municipalités et d'autres administrations locales, entre autres.

4. Le présent rapport vise à préciser le rôle des pouvoirs publics et des organismes publics en matière de mobilisation, de répartition et de gestion efficace des ressources budgétaires et de constitution concomitante de capacités, de manière à fournir les moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable.

II. Évolution de la dépense publique

5. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays développés ont commencé à accroître les dépenses du secteur public. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'au début des années 80. Ainsi, en Suède, souvent considérée comme un État-providence démocratique, la dépense publique est passée de 20 % du produit intérieur brut (PIB) en 1950 à plus de 60 % en 1980. Aux États-Unis, État démocratique libéral, le pourcentage de départ était analogue mais le maximum s'est établi à quelque 35 % du PIB¹.

6. On pourrait déduire de cette tendance que la dépense publique continuerait à augmenter, pour atteindre de 60 % à 80 % du PIB. Toutefois, il est peu probable que

¹ Stephen J. Bailey, *Strategic Public Finance* (Londres, McMillan, 2003).

cette tendance se poursuit ; de fait, d'importants changements devraient survenir. En conséquence de l'augmentation persistante de la dépense publique et d'autres problèmes relatifs au fonctionnement de l'État, la théorie de la nouvelle gestion publique s'est répandue dans les années 80 dans des pays comme l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord².

7. Le pourcentage de la dépense publique par rapport au PIB est demeuré stable après les années 80. Cette tendance s'est maintenue jusqu'à la crise économique et financière de 2008-2009. L'économie mondiale et les pays avancés en particulier ont connu une grave récession en 2009. On a appelé « budgétisation de la crise financière » l'évolution des dépenses assumées par l'État.

8. Plusieurs mesures ont été prises pour faire face à la crise, dont l'augmentation des ressources du Fonds monétaire international, le renforcement de la coordination des politiques des banques centrales en matière de politique monétaire et, à des degrés divers, le renforcement de la coordination des administrations nationales en matière de politique budgétaire. Les banques centrales, dont la Banque centrale européenne, ont procédé à des réductions successives des taux d'intérêt jusqu'à des niveaux historiquement faibles, mais ont pris conjointement des mesures d'assouplissement quantitatif, ce qui est revenu à accroître la masse monétaire. Pour y parvenir, les banques centrales ont acheté des actifs, comme, par exemple, des obligations d'État ou de sociétés au moyen de liquidités qu'elles avaient créées. Par la suite, les institutions financières ont gagné à leur tour, par la vente d'actifs, de l'argent créé par la Banque centrale, ce qui a accru l'offre de liquidités. Tout ceci est revenu en pratique à des incitations fiscales. L'objectif était de stimuler l'économie au moyen d'incitations fiscales, du recours à l'emprunt et de l'assouplissement quantitatif. Toutefois, ces mesures ne peuvent être considérées comme des incitations fiscales classiques de type keynésien, puisqu'une grande partie de la masse monétaire avait été créée pour aider les entreprises en situation difficile et le secteur financier et non pas pour stimuler l'investissement.

9. Les pouvoirs publics ont procédé à des interventions massives pour faire face aux conséquences de la crise financière – diminution des recettes publiques pendant la crise économique et facteurs de longue durée (réformes des retraites à exécuter, augmentation des dépenses de santé) compromettant la viabilité des finances publiques –, sources de déséquilibres budgétaires massifs. La Grèce est le premier pays où la situation est devenue critique, en raison de la situation de ses finances publiques avant la crise. Quelques autres pays ont rencontré des problèmes analogues.

10. La plupart des gouvernements ont réagi au cours de la première étape, alors que l'économie était encore en récession, en augmentant les impôts et en diminuant les dépenses. Or, une politique budgétaire anticyclique classique consiste à réduire la dépense et à augmenter les impôts pendant une période d'essor économique et à augmenter la dépense et à diminuer les impôts pendant une récession.

11. S'agissant de la dépense, les mesures consistaient essentiellement en une réduction forfaitaire des dépenses de l'ensemble des secteurs, qui donne des résultats à court terme, tandis que les mesures d'amélioration de l'efficacité, susceptibles de produire des résultats dans la durée, ont été négligées dans la majorité des cas.

² Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2011). Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>.

III. Répartition et gestion de la dépense publique

12. L'ampleur et la structure de la dépense publique et ses incidences sur la croissance économique et le développement socioéconomique ont fait l'objet de débats théoriques dès les tout débuts de la science économique, et cette question est toujours d'actualité. Il ressort des études menées à ce sujet qu'en général, l'essentiel n'est pas tant le montant des dépenses que leur structure et leur efficacité.

13. Une théorie concernant les finances publiques concerne la nécessité de réduire la taille de l'administration. Cet argument est fondé sur une simple analyse des données et des chiffres concernant le PIB et le rapport entre la dépense publique et le PIB. Même si une interprétation technique de cette analyse pourrait permettre de conclure que les pays les plus productifs devraient avoir ou nécessitent un secteur public restreint, il ne convient pas d'ériger cette simplification en règle.

14. Quant à la structure de la dépense publique, les études portant sur l'efficacité de la dépense publique dans certains secteurs publics, en particulier l'éducation et la santé, soulignent l'importance de ce type de dépense pour le développement socioéconomique, mais seulement dans une certaine mesure. En effet, elles démontrent que la relation entre la dépense publique et le développement socioéconomique n'est pas linéaire. Au-delà d'un certain seuil, les dépenses n'entraînent qu'une légère augmentation du développement socioéconomique. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, si le financement au moyen de crédits publics de 40 % de chaque cohorte à l'université peut promouvoir la croissance nationale en général, le financement de 70 % d'une cohorte constituerait un fardeau excessif pour l'État et pourrait aller à l'encontre du but recherché, selon le contexte. Les études disponibles démontrent également qu'il n'existe pas de niveau uniforme ou optimal de dépense publique, selon la Classification des fonctions de l'administration publique³. À un extrême, des dépenses trop faibles entravent la réalisation du développement durable et la protection des droits fondamentaux ; à l'autre, des dépenses excessives risquent simplement d'être inefficaces.

15. À l'heure actuelle, l'économie mondiale ne se contracte plus, ce qui ne signifie pas pour autant que des mesures efficaces de mobilisation, de répartition et de gestion des ressources publiques n'ont plus lieu d'être. Des interventions critiques sont nécessaires pour faire face aux défis que doit relever le secteur public, comme le vieillissement, l'augmentation des dépenses de santé, afin de renforcer la résilience et de garantir la durabilité.

16. On pourrait également examiner s'il est nécessaire de réformer les régimes de retraite ou d'en concevoir le cas échéant. Dans les pays en développement, il s'agit d'assurer un niveau acceptable de protection sociale aux personnes en âge de prendre leur retraite, tandis que dans les pays développés, la règle empirique est que les régimes de retraite doivent respecter les critères économiques fondamentaux permettant d'assurer leur viabilité dans la durée.

17. La réforme des systèmes de santé pourrait viser essentiellement à assurer une couverture d'assurance maladie universelle à tous les habitants, conformément aux engagements pris au titre des objectifs de développement durable. Il est possible d'atteindre un objectif général de cet ordre moyennant un financement adéquat, qu'il ne sera très fréquemment possible de mobiliser qu'en associant ressources publiques et privées, dans le respect des principes de solidarité, d'équité en matière de santé et

³ Pour des renseignements complémentaires, voir Division de statistique à l'adresse : <https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>.

du bien commun. On constate des problèmes dans les pays où la santé publique est essentiellement financée par des ressources privées.

18. Les tendances en matière de finances publiques diffèrent dans les pays en développement et dans les pays développés. Il est donc judicieux d'aborder chaque contexte séparément. Dans les pays en développement, l'un des principaux défis réside dans le manque de ressources publiques nationales pour financer les fonctions essentielles de l'État et assurer des services publics de base.

Capacité fiscale limitée des pays à faible revenu

19. Les pays à faible revenu, en particulier les pays les moins avancés, se caractérisent souvent par une capacité insuffisante de mobilisation de l'impôt. Plusieurs facteurs contribuent à cet état de choses. Le principal est la faiblesse du bilan économique, qu'illustre le PIB par habitant. Les données de la Banque mondiale pour 2016 montrent que, dans de nombreux pays à faible revenu, comme le Burundi, le Libéria, le Malawi, le Niger, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo, le PIB par habitant est inférieur à 500 dollars des États-Unis⁴. L'évasion fiscale et des régimes fiscaux inefficaces peuvent également constituer d'importants facteurs.

20. Les gouvernements des pays en développement doivent également relever un autre défi, à savoir s'acquitter de leurs fonctions de répartition, de redistribution et de régulation. Ainsi, il n'est ni faisable ni durable que les dépenses de santé annuelles par habitant dépassent 3 000 dollars dans un pays dont le PIB par habitant est inférieur à 5 000 dollars des États-Unis. Il est manifeste que dans certains pays en développement, la base financière ne permet pas de fournir des biens publics de base et d'assurer la sécurité sociale fondamentale.

21. Le financement mondial du développement est donc essentiel au bon fonctionnement des finances publiques des pays en développement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba a réaffirmé « que les pays les moins avancés, qui constituent le groupe des pays les plus vulnérables, ont besoin d'un appui international renforcé pour surmonter les difficultés structurelles auxquelles se heurte la réalisation du programme de développement pour l'après-2015 et des objectifs de développement durable ». Les pays les moins avancés sont les plus vulnérables. Toutefois, en dépit d'efforts de financement mondiaux, certains pays en développement continuent à connaître des problèmes.

22. Il reste difficile d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide au développement, car cela impose de résoudre des problèmes tels que les projets faisant double emploi et les coûts élevés de gestion des projets. L'objectif consistant à fournir une protection sociale et des services publics essentiels à tous ne saurait être réalisé dans le monde en développement en l'absence de politiques viables des finances publiques, compte tenu du caractère limité des ressources internes et du financement mondial du développement. Des solutions de longue durée imposent de mettre en œuvre des mesures nationales et locales efficaces en matière de finances publiques.

23. Les pays devront continuer à donner la priorité aux services de base, dont l'enseignement, la santé et la création d'emplois, tout en prêtant une attention particulière aux jeunes, aux femmes et aux segments vulnérables de la population. On peut considérer que les processus de création d'emplois seront critiques pour les recettes fiscales.

⁴ Banque mondiale (2016), Données de la Banque mondiale : PIB par habitant (en dollars des États-Unis courants), disponible en ligne : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

IV. Problèmes concernant la mobilisation des ressources

A. Les recettes fiscales en tant que principale source de financement du secteur public

24. Le Comité d'experts de l'administration publique a débattu pour la première fois de la mobilisation des ressources dans le cadre de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement lors de sa première session en 2002 et a examiné les données concernant la dépense publique et l'imposition à sa troisième session, en 2004. Certaines recommandations émanant des débats du Comité ont concerné la politique et les réformes fiscales, par exemple, le niveau optimal et la structure de l'impôt, l'efficacité de la perception et de l'administration de l'impôt, la lutte contre l'évasion fiscale et l'incivisme fiscal, ainsi que la réduction au minimum des coûts directs et indirects liés à l'imposition.

25. Ces domaines restent d'actualité. Les pays doivent disposer d'une fiscalité efficace et équitable pour mobiliser suffisamment de recettes pour promouvoir le progrès économique et social. Toutefois, il n'existe pas de solution toute faite. La structure de l'impôt et son taux diffèrent dans les pays, en fonction de la situation nationale. Il convient de prendre en compte la situation et les besoins locaux, tout en respectant le rôle redistributif de l'impôt.

26. Il est indispensable que l'administration fiscale soit efficiente et efficace pour que le système d'imposition s'acquitte dûment de sa mission, mobiliser des recettes publiques. L'administration fiscale devrait être conçue de sorte que les contribuables respectent volontairement le plus possible la réglementation et la législation fiscale devrait être administrée avec efficacité, efficience et équité, avec le maximum d'intégrité.

27. La performance d'un système d'imposition peut être évaluée au moyen de trois ensembles d'indicateurs concernant : a) le manque à gagner, c'est-à-dire l'écart entre les recettes fiscales escomptées et les montants perçus ; b) les coûts administratifs (directs) de l'imposition ; et c) les coûts indirects liés au manque à gagner.

28. Le manque à gagner est systématiquement examiné par certaines organisations internationales. Ainsi, le rapport sur l'écart de TVA établi par l'Union européenne⁵ indique que le manque à gagner représente 13 % du montant théorique des recettes de TVA dans les économies de l'Union européenne (Chypre excepté) en 2015, calcul effectué sur la base de données relatives aux taxes à la consommation.

29. Le manque à gagner a des causes diverses selon les pays. Le principal problème est la sous-déclaration des revenus. S'agissant de la taxe à la consommation, les écarts s'expliquent souvent par la multiplicité des taux et les exonérations appliquées dans différents régimes fiscaux.

30. D'après des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶, le rapport entre les dépenses administratives afférentes à l'imposition et les recettes nettes issues de la perception dans les pays de l'OCDE varie de 0,29 %, comme constaté en Suisse en 2013, à plus de 3 %, comme enregistré

⁵ Commission européenne, *Study and reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report* (Études et rapports sur le manque à gagner sur les recettes de TVA dans les 28 États membres de l'Union européenne : rapport final de 2017), (Varsovie, Centre de recherches économiques et sociales, 2017).

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Administration fiscale 2017 : données comparées concernant les économies de l'OCDE et d'autres économies avancées ou émergentes) (Paris, OECD Publishing, 2017).

en Bulgarie en 2005. Des estimations des dépenses administratives afférentes à l'imposition devraient uniquement être utilisées à des fins de repères, en raison de problèmes méthodologiques et de l'instabilité des recettes fiscales.

31. Le manque à gagner en matière d'impôt ne peut faire l'objet que d'une estimation grossière, car tous ces calculs sont fondés sur des simplifications et des hypothèses. Les études existantes indiquent que le coût d'une application stricte de la réglementation fiscale pourrait être nettement supérieur au montant de l'impôt versé par les contribuables⁷.

32. L'analyse précitée montre bien qu'il est nécessaire d'adopter des mesures aux niveaux national et international pour améliorer les systèmes d'imposition et la perception de l'impôt. Actuellement, l'un des problèmes essentiels concerne le renforcement de la coopération internationale en matière d'imposition, pour empêcher les flux financiers illicites et le blanchiment d'argent. Des initiatives concernant des systèmes d'échange d'informations fiscales pourraient limiter l'évasion fiscale et améliorer nettement la situation de nombreux pays en matière de perception de l'impôt.

33. Le Forum sur l'administration fiscale de l'OCDE a procédé à une évaluation détaillée de la situation actuelle et des mesures éventuelles à prendre. Il a souligné, entre autres, l'importance de l'emploi efficace des données, sur les plans national et international, de la gestion de la dette fiscale et de la réduction au minimum de l'usurpation d'identité, grâce à un système efficace d'enregistrement et d'identification. Des recommandations ont notamment porté sur la collaboration en matière d'échanges d'informations sur les versements faits par des intermédiaires en ligne dans l'économie du partage, l'informatisation des autorités fiscales grâce aux techniques modernes, les outils analytiques, le perfectionnement des sources de données, l'importance de la collaboration afin de bénéficier des avantages du respect de la législation fiscale, la fourniture de services et la réduction des charges imposées aux contribuables.

B. Instauration des conditions propres à stimuler la croissance du secteur privé

34. L'investissement et l'innovation du secteur privé sont l'un des principaux facteurs de productivité, de croissance économique inclusive et de création d'emplois. Les gouvernements sont invités à instaurer un environnement porteur pour appuyer un entrepreneuriat compétitif et inclusif. Les estimations « Ease of Doing business » de la Banque mondiale concernant la facilité de faire des affaires constituent l'un des principaux repères utilisés à cet effet. La Banque mondiale publie également des jeux de données internationaux concernant deux autres indicateurs connexes, qui portent sur la qualité de la réglementation et l'état de droit.

35. L'instauration de l'état de droit est un préalable au bon fonctionnement du secteur privé. La promulgation de lois de caractère rétroactif ou de lois circonstanciées visant à transformer l'économie ou la société à brève échéance, pratiquée actuellement dans certains pays, soulèvera vraisemblablement des problèmes à moyen ou à long terme.

36. La réglementation excessive, qu'on appelle aussi la paperasserie, constitue un problème pérenne. Il est essentiel de réduire les lourdeurs administratives du secteur

⁷ Voir, par exemple, Juraj Nemec, Pavol Čižmárik et Vladimír Šagát, « An estimation of the compliance costs of Slovak taxation » (Estimation du coût d'une application stricte de la réglementation fiscale slovaque), *Economics and Management*, vol. 20, n° 2 (juin 2017).

public, ce qui pourrait permettre de promulguer une réglementation efficace et d'abaisser les coûts de mise en conformité. Des mécanismes d'administration en ligne pourraient être utiles à cette fin.

37. L'état de droit comprend des aspects multiples. L'un d'entre eux est le respect du principe de responsabilité, ce qui signifie que les intervenants du secteur public et du secteur privé sont tenus par la loi de rendre des comptes. De plus, le principe selon lequel les lois doivent être justes signifie qu'elles doivent être claires, publiées, stables et justes, c'est à dire qu'elles doivent être appliquées équitablement et protéger l'exercice des droits fondamentaux, dont le droit à la sécurité des personnes et des biens et certains droits de l'homme essentiels.

38. Par transparence de l'administration, on entend que les processus de promulgation, d'administration et d'application de la loi doivent être accessibles, équitables et efficaces. Le règlement accessible et impartial des différends est fondé sur le fait que la justice doit être rendue en temps voulu et de manière inclusive par des représentants compétents, éthiques et indépendants, accessibles, disposant des ressources nécessaires et représentant pleinement les communautés qu'ils desservent.

V. Questions relatives à l'affectation des ressources

A. Améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration en matière d'affectation des ressources

39. L'affectation efficace des ressources est l'une des missions essentielles de l'administration. Les fonds publics doivent être dépensés à bon escient, conformément au rôle de l'État dans la société. Toutefois, il est fréquent que les dispositions institutionnelles ne prévoient pas l'élaboration de politiques fondées sur les faits ou des évaluations systématiques de la programmation et des politiques, ce qui fait que ces pratiques ne sont pas courantes dans de nombreux pays.

40. Dans certains pays, les décisions en matière d'affectation sont majoritairement fondées sur des considérations politiques et non pas sur les faits. On peut en voir l'exemple dans l'abandon de politiques après un changement de gouvernement, la mise en œuvre de politiques et d'interventions inefficaces et inutiles dans un souci de popularité, sans tenir compte du contexte d'ensemble et de l'intérêt public.

41. On escompte que les pouvoirs publics recueillent et partagent des données et des informations publiques et recherchent des approches consultatives dans l'élaboration de politiques ou les réformes politiques. La disponibilité accrue de données ainsi que les nouveaux travaux de recherche et l'intérêt croissant du public pour les résultats et les incidences des politiques ont donné aux responsables politiques davantage de moyens de déterminer si les investissements publics ont permis d'obtenir les résultats escomptés.

42. Fréquemment, les programmes actuels ou envisagés n'augmentent pas nécessairement le bien-être social et/ou économique. Certains pays offrent encore un accès illimité à un enseignement universitaire public gratuit. Ceci peut sembler une politique publique inefficace, car des experts pourraient suggérer que le financement de l'enseignement universitaire devrait reposer sur une association de ressources publiques et privées.

43. Si des programmes de cet ordre peuvent être populaires et apporter certains avantages à un groupe important de citoyens, ils peuvent ne pas sembler nécessaires compte tenu des ressources publiques limitées. Dans l'idéal, les avantages sociaux des programmes publics devraient être supérieurs à leurs coûts totaux, directs,

indirects, monétaires et non monétaires. Pour ce faire, il faudrait évaluer tous les programmes publics existants compte tenu de la situation actuelle et des dépenses publiques envisagées, avant leur réalisation.

44. Dans certains scénarios, la réglementation existante et envisagée pourrait alourdir la charge financière, aussi bien du secteur public que du secteur privé. Ce problème résulte en partie du fait qu'il n'a pas été procédé à une évaluation des incidences de la réglementation ou qu'il n'a pas été donné suite à ses conclusions dans de nombreux pays. Il conviendrait de ne pas adopter des lois ou de modifier des lois l'une après l'autre en fonction de l'évolution des attitudes ou des intérêts des ministres, mais de se fonder sur les résultats de l'évaluation des incidences de la réglementation.

B. Partenariats et participation

45. Les partenariats, la participation et la confiance constituent les principes essentiels de la gouvernance moderne, animée par des interactions collectives et par la coopération des acteurs des secteurs privé et public dans la résolution des problèmes sociaux⁸. De nombreuses expressions, telles que partenariats secteur public-secteur privé-société civile, partenariats public-privé, partenariats multipartites, coopération, coproduction et cocréation, sont souvent employées à l'heure actuelle, ce qui montre bien que l'État a besoin de partenaires.

46. Les partenariats et la participation ne devraient pas porter uniquement sur la fourniture de services ou la démocratie, mais devraient être un élément essentiel des processus de budgétisation aux niveaux macroéconomique et microéconomique. Ainsi, la budgétisation participative se développe rapidement au niveau local, avec d'excellents résultats, dans certains pays. La participation accrue de tous les partenaires et parties prenantes dans les processus de budgétisation et de dépense à tous les niveaux constitue un défi important et nécessaire que tous les gouvernements devront relever.

47. Les partenariats public-privé présentent un problème spécifique, parce qu'ils sont multidimensionnels et qu'en conséquence, il convient d'en évaluer systématiquement le succès ou l'échec. Les principaux facteurs de succès de ces partenariats résident dans l'existence d'un cadre juridique et réglementaire efficace, dans la préparation du secteur public à les concrétiser, dans la réalisation d'études de faisabilité, dans l'affectation des risques et dans des mécanismes efficaces de contrôle et d'évaluation.

VI. Questions relatives à la gestion des ressources

A. Assurer la stabilité budgétaire

48. La viabilité des finances publiques continue à poser problème dans de nombreux pays, développés et en développement. Or, la viabilité est essentielle en matière de gestion des finances publiques, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il est certes possible d'emprunter, mais il convient de recourir à l'emprunt essentiellement à des fins d'investissement, plutôt que de financer des dépenses actuelles. Par viabilité des finances publiques ou viabilité budgétaire, on entend l'aptitude des pouvoirs publics à maintenir leur niveau actuel de dépense ainsi que leurs politiques fiscales et budgétaires à long terme, sans compromettre la

⁸ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (La réforme de la gestion publique : analyse comparée. Dans l'ère de l'austérité) (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2017).

solvabilité de l'État ni cesser d'honorer certaines des obligations financières contractées ou renoncer à effectuer les dépenses prévues.

49. On escompte des gouvernements qu'ils publient un cadre budgétaire à moyen terme, reposant sur des prévisions crédibles et portant sur une période minimum (trois ans par exemple), dans les limites duquel tous les organismes publics devraient opérer. Il conviendrait ensuite d'établir des budgets annuels, conformes aux cadres budgétaires à moyen terme.

B. Améliorer l'efficacité technique de l'administration

50. Les mesures des pouvoirs publics ne sont pas toujours mises en œuvre de la façon la plus économique ou efficace. Des études indiquent que des ressources importantes ont été gaspillées, en raison de motifs conjoncturels. Les exemples les plus fréquemment cités sont les fraudes lors de la passation de marchés publics, la corruption active ou passive à l'occasion de marchés publics, mais on peut citer de nombreux autres exemples, concernant par exemple la prescription excessive de médicaments, les mesures politiques inutiles en matière de santé, le personnel pléthorique ou les organismes administratifs faisant double emploi.

51. Des mécanismes établis permettent d'améliorer l'efficacité technique des pouvoirs publics. Dans cet objectif, les pouvoirs publics pourraient notamment :

- Améliorer les mécanismes de passation des marchés publics, ce qui permettrait d'économiser de 1 % à 2 % du PIB ;
- Appliquer des systèmes de comptabilité moderne, fondés sur la comptabilité des engagements, permettant de disposer de données exactes sur la situation économique réelle des organismes publics et permettant de gérer les centres de dépenses pour comparer les coûts effectifs aux produits et résultats ;
- Améliorer la gestion microfinancière en établissant un budget fonctionnel des programmes et en évaluant les résultats ;
- Constituer des partenariats secteur public-secteur privé-société civile ;
- Élaborer des mécanismes de cybergouvernance et d'administration en ligne ;
- Appliquer des méthodes de contrôle et d'audit du secteur public efficaces, modernes et axées sur les résultats.

C. Marchés publics et corruption

52. Le gaspillage des ressources lors de la passation de marchés publics est inévitable, dans une grande mesure, dans les sociétés modernes. Le principal problème réside dans l'ampleur et dans l'échelle de la corruption en matière de passation de marchés publics.

53. La corruption dans la passation de marchés publics est essentiellement due à leur caractère et à leur ampleur. On estime que, dans les économies modernes, les marchés publics représenteraient de 10 % à 20 % du PIB. Selon certains chiffres, les économies en transition dépensent plus que les pays développés pour les marchés publics⁹.

54. Les dépenses engagées à l'occasion de la passation de marchés publics concernent essentiellement l'achat de biens, de services ou des travaux de

⁹ Jan Pavel, *Public procurement and efficiency* (Prague, Ekopress, 2013).

construction. En règle générale, les fournisseurs du secteur privé préfèrent avoir des entités du secteur public plutôt que des entités privées comme clients, parce qu'elles sont plus sûres et qu'il est plus probable qu'elles acquittent leur dette qu'une entité privée. Les marchés publics, outre d'être moins risqués, sont souvent renouvelés et sont prévisibles, ce qui présente un avantage pour les fournisseurs.

55. Dans certaines économies en développement, les fonctionnaires ne sont pas suffisamment rémunérés et cherchent à obtenir d'autres revenus pour maintenir leur niveau de vie. De la sorte, l'intérêt privé peut prévaloir sur les besoins de l'État et le principe du service public, en particulier dans des systèmes de marchés publics moins développés manquant de transparence. L'absence d'incitations justes et efficaces pour encourager les fonctionnaires à servir l'intérêt public peut entraîner des situations analogues. Dans ces cas, il est hautement vraisemblable que les deniers de l'État ne seront pas alloués efficacement et que les dépenses techniques ne seront pas techniquement efficaces.

56. Une remise sur quantité, de l'ordre de 10 % du prix de catalogue, voire plus, est généralement accordée. Si l'acheteur bénéficie de ce rabais dans les transactions du secteur privé, l'économie réalisée revient à juste titre à l'État lors de la passation de marchés publics. Toutefois, très fréquemment, le montant ainsi économisé n'est pas restitué à l'État. Les États pourraient procéder à un audit en archivant les prix de catalogue et en les comparant aux prix auxquels le marché public a été passé. Ce type de corruption reste malheureusement fréquent et passe normalement inaperçu, puisqu'une simple vérification de la probité ne permet pas de le déceler.

57. Un autre motif de corruption dans la passation de marchés publics réside dans le fait qu'il n'existe pas d'incitation pour que les fonctionnaires chargés des achats et les représentants des fournisseurs signalent des cas de corruption. Il est peu vraisemblable que l'une ou l'autre des parties signale un comportement directement ou indirectement contraire à la loi, dont elles bénéficient toutes les deux. Lorsque des cas de corruption surviennent, dans le cadre de programmes perfectionnés de corruption à l'occasion de la passation de marchés publics, mais n'enfreignent pas explicitement la loi, seuls des fournisseurs mécontents pourraient avoir intérêt à faire état du problème. Même dans ce cas, ils hésiteront probablement à agir, de crainte de voir leur nom figurer sur une liste noire officielle et de perdre ainsi la possibilité d'être les prochains soumissionnaires. Dans ces conditions, il est quasiment impossible de déceler la corruption lors de la passation de marchés publics.

58. Outre les nombreux motifs objectifs, impossibles à éliminer entièrement, de la corruption lors de la passation de marchés publics, il existe de nombreuses explications subjectives des motifs pour lesquels la corruption pourrait continuer de sévir. Parmi les plus importantes, on peut citer :

- Le sous-développement du cadre juridique ou les lacunes dans la législation, au niveau national et à celui des administrations locales ;
- L'absence de principes directeurs et de formulaires normalisés pour signaler la corruption ;
- Le manque d'expérience de tous les intervenants dans les processus de passation des marchés publics ;
- Des méthodes et des mécanismes démodés de gestion des finances publiques ou le recours insuffisant à des méthodes de gestion des projets lors de la passation de marchés publics ;
- Le manque d'intérêt du public pour les problèmes relatifs à la passation des marchés publics ;

- Le sous-développement des marchés ;
- Des méthodes d'audit des finances publiques démodées, en particulier l'emploi majoritaire de méthodes de vérification de la probité, sans vérification de l'optimisation des ressources ;
- La bureaucratisation du système d'achat et choix du moins-disant pour l'achat de services et de travaux ;
- L'absence d'appui politique en faveur de la transparence des achats.

59. On peut donc facilement déduire de ce qui précède qu'il serait possible de réaliser facilement des économies de l'ordre de 10 % à 20 % dans les marchés publics en améliorant le système de passation des marchés publics.

60. D'un point de vue technique, la passation de marchés en ligne et des enchères électroniques inversées portant sur des biens déterminés semblent donner des résultats hautement positifs dans de nombreux cas.

61. Pour améliorer la passation des marchés publics dans les pays en développement, il est spécifiquement recommandé de reconnaître que la passation de marchés concerne davantage la gestion que l'administration. La passation des marchés publics devrait être gérée plus efficacement, sur la base des résultats obtenus, par exemple en établissant des repères pour comparer les prix, plutôt qu'en recourant simplement à des méthodes.

D. Comptabilisation et établissement de rapports par les pouvoirs publics

62. La plupart des pays de l'Union européenne sont passés à la comptabilité d'exercice ces dernières années. Toutefois, en pratique, il existe toujours un mélange de styles et de pratiques de comptabilité, ce qui nuit à la coordination et à la transparence des politiques budgétaires. Des réglementations et des pratiques différentes portent également atteinte à l'application de politiques budgétaires rationnelles.

63. L'établissement de rapports financiers de haute qualité qui favorisent la transparence et le respect du principe de responsabilité est critique pour tous les gouvernements. L'évolution vers des renseignements financiers publics de grande qualité nécessite que les gouvernements soient déterminés à appliquer des normes efficaces d'établissement de rapports financiers, qui saisissent leur performance financière dans son ensemble.

64. D'après la Fédération internationale des experts-comptables, seulement 9 % des pays et territoires où opèrent des organisations professionnelles membres de la Fédération avaient adopté les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) en tant que normes applicables à toutes les entités du secteur public¹⁰.

E. Gestion des finances publiques

65. La gestion des finances publiques est non seulement un problème macroéconomique mais aussi un problème microéconomique, car il incombe aux pouvoirs publics et aux institutions publiques de gérer leurs finances. La modernisation de la gestion microfinancière peut être fondée sur des méthodes telles

¹⁰ Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), *International Standards: 2017 Global Status Report* (2017).

que la budgétisation par programme et la budgétisation de réalisation, la comptabilité par la méthode du coût d'absorption, la comptabilité des centres de coût, le financement basé sur la performance et la gestion des risques, entre autres.

66. La budgétisation de réalisation a commencé à être employée il y a plus de 50 ans et plusieurs organisations internationales préconisent actuellement cette méthode. En théorie, si elle est employée correctement, la budgétisation de réalisation qui établit une relation entre les fonds alloués et les résultats mesurables présente d'immenses possibilités. Elle peut améliorer les processus de planification relatifs à la passation de marchés publics, contribuer à lutter contre la corruption grâce à une transparence accrue, établir une relation entre les organismes publics et les citoyens, contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la gestion et renforcer les contrôles en vue de réorganiser les programmes de dépenses.

67. Toutefois, la budgétisation de réalisation n'a pas toujours produit les résultats escomptés dans ses débuts. Ainsi, la première tentative d'appliquer un système de planification, de programmation et de budgétisation aux États-Unis a presque échoué et il a été mis fin au projet. De nombreux pays développés ont tiré des enseignements des données d'expérience négatives lors de l'application de programmes de budgétisation de réalisation¹¹. Dans le même temps, d'après les études en cours, la mise en œuvre de la budgétisation de réalisation dans les pays en développement n'a pas produit les résultats escomptés¹².

68. Si l'on peut recommander à tous les gouvernements d'employer la budgétisation de réalisation, il convient d'insister sur le fait qu'elle doit être appliquée dans les règles, de sorte que les coûts ne soient pas supérieurs aux éventuels avantages.

69. Le financement basé sur la performance, c'est-à-dire l'affectation de ressources publiques à des organismes publics et privés en fonction d'indicateurs de résultats, est employé dans certains pays, dont l'objectif est de rendre l'affectation des ressources de l'État plus prévisible et transparente.

70. Il n'en reste pas moins que les programmes actuels de financement fondés sur la performance engendrent toujours d'importants effets généralisés. Ils permettent généralement d'accroître les produits, par exemple le nombre de publications, de malades, de traitements, tout en présentant certains risques. C'est pourquoi il est recommandé aux pouvoirs publics de n'utiliser cet outil que dans des domaines sélectionnés, après examen approfondi.

71. La comptabilité par la méthode du coût d'absorption est source de transparence et de motivation dans la gestion des ressources internes des organisations. Elle aide les pouvoirs publics à comprendre la structure des dépenses et l'évolution des facteurs qui influent sur les coûts et devrait donc être utilisée dans toutes les importantes organisations du secteur public.

72. La gestion des risques dans une organisation du secteur public aide à recenser les événements futurs susceptibles de compromettre le succès et à calculer le niveau de risque, la probabilité et l'ampleur des incidences. On peut considérer qu'elle

¹¹ Pieter Bleyen, « Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model » (Relier la budgétisation aux résultats ? Données d'expérience sur les budgets de réalisation dans des municipalités européennes, tirées d'un modèle d'analyse comparée), *Public Management Review*, vol. 9, n° 7 (2017).

¹² Juraj Nemec et Nataliia Grynychuk, « Performance budgeting: capacity-building of NAPA for open local governance » (La budgétisation de réalisation : renforcement des moyens des programmes d'adaptation nationale aux fins d'une administration transparente) (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2017).

constitue une pratique habituelle dans le secteur public de tous les pays, tout comme les instruments précités.

F. Les techniques informatiques et l'administration électronique en matière de gestion financière

73. L'administration électronique et les techniques de l'information et des communications ont permis des innovations telles que la numérisation des processus et des services internes, la facilitation de l'interopérabilité et le principe du guichet unique (en vertu duquel l'information est fournie une seule fois aux administrations publiques quelle qu'en soit l'origine, ce qui élimine des charges inutiles aussi bien pour les organismes publics que pour les utilisateurs) ; elles ont favorisé les relations entre l'État et les citoyens et les entreprises et favorisé la démocratie tout en améliorant les innovations du secteur privé, l'administration publique et la fourniture de services publics. Les évaluations de l'emploi des techniques modernes et de la numérisation pour améliorer la fourniture de services et la démocratie peuvent être fondées sur les travaux réalisés dans le cadre de l'Indice relatif à l'économie et à la société numériques (Indice DESI) de l'Union européenne, qui permet de disposer de repères sur l'administration en ligne et du Tableau de bord européen de l'innovation. Au nombre des autres données intéressantes à des fins de comparaison, on peut faire état des évaluations de la numérisation de l'ONU, de l'enquête de l'ONU sur l'administration en ligne et de données de l'OCDE sur la performance de secteurs essentiels, tels que la santé et l'éducation.

74. Les innovations favorisées par les techniques de l'information et des communications peuvent jouer un rôle crucial dans l'amélioration de l'efficacité technique des mesures des pouvoirs publics, car elles peuvent permettre de disposer d'informations, d'assurer la transparence et de réduire les coûts de transaction.

G. Contrôle et audit des finances publiques

75. Les mécanismes visant à assurer le respect du principe de responsabilité, s'ils sont bien conçus et appliqués correctement, outre de remplir les fonctions de contrôle et d'audit visées, permettront d'obtenir de l'information en retour, ce qui favorisera l'apprentissage organisationnel. Ceci pourra avoir des retombées positives sur la performance de l'administration publique et contribuera aux réformes institutionnelles.

76. On escompte que tous les gouvernements introduiront des mécanismes de contrôle et d'audit internes ainsi que de contrôle et d'audit externes dans le secteur public. Ces mécanismes internes devraient être dûment examinés.

77. Il conviendrait de définir le mandat et l'organisation des organismes suprêmes en matière d'audit, d'en garantir l'indépendance, de les protéger au moyen de cadres constitutionnels et juridiques et de les faire respecter dans la pratique.

78. Il convient d'adopter une approche équilibrée pour assurer le respect des dispositions et les résultats les meilleurs possibles, de sorte que les contrôles et les audits aient des incidences positives sur le fonctionnement du secteur public. Des mécanismes efficaces de supervision devraient être en place pour traiter des lacunes recensées dans les audits et identifier des ressources supplémentaires.

VII. Conclusions et recommandations

79. Bien que l'économie mondiale soit en expansion, la mobilisation, l'affectation et la gestion des ressources budgétaires demeurent un problème fondamental d'administration publique. Pour assurer un développement durable, il est essentiel de disposer de finances publiques saines.

80. Les priorités en matière de mobilisation, de répartition et de gestion des ressources budgétaires peuvent différer, selon la conjoncture et la situation des pays. Certains États doivent surmonter les conséquences de déficits et de dettes publiques excessifs. D'autres États doivent continuer à renforcer leurs finances publiques au moyen de politiques publiques plus efficaces. Même les États les plus développés doivent examiner soigneusement diverses options pour utiliser les fonds publics de manière plus responsable et efficace.

81. La mobilisation de ressources budgétaires est directement liée à une bonne politique en matière d'imposition et à l'instauration de conditions propices à la croissance économique. Dans les pays en développement, il convient de prendre en compte cet aspect, conjointement avec une aide mondiale au développement efficace et efficiente.

82. Les gouvernements devraient s'attacher à améliorer et à optimiser le niveau et la structure des régimes fiscaux nationaux, l'efficacité de la perception et de l'administration de l'impôt, à prévenir la fraude fiscale et l'évasion fiscale non frauduleuse et à minimiser les coûts directs et indirects de l'imposition.

83. Les gouvernements sont également invités à instaurer un environnement propice à des activités commerciales équitables, en particulier grâce à une administration efficace, à la protection de la propriété intellectuelle et des droits afférents ainsi qu'au renforcement de l'état de droit.

84. L'affectation de ressources budgétaires est directement tributaire de programmes et de réglementations publiques efficaces. Les gouvernements sont invités à concevoir des mécanismes d'évaluation des incidences de la réglementation et des évaluations des programmes pour que les fonds publics soient bien dépensés et que la réglementation soit efficace, dans la mesure où ses avantages sociaux sont supérieurs à ses coûts.

85. La gestion des ressources budgétaires présente des aspects macroéconomiques et microéconomiques. Du point de vue macroéconomique, tous les gouvernements sont invités à assurer la viabilité de leurs finances publiques, c'est-à-dire à être aptes à maintenir l'actuel niveau de dépenses, les politiques fiscales et autres politiques connexes dans la durée sans compromettre leur solvabilité, tout en honorant leurs engagements financiers. Du point de vue microéconomique, tous les gouvernements sont invités à prêter attention à l'efficacité technique de la dépense publique. Les mesures les plus importantes concernent généralement l'amélioration de la passation de marchés publics, la comptabilité et l'audit du secteur public, l'amélioration de la gestion microfinancière, le développement de l'administration et des services en ligne et l'octroi d'une attention particulière à des partenariats effectifs.